

## ***Relationship of the Management with the Audience: Comparative theoretical and applied study on developing countries***

Dr. Baligh Beshr

*Associate Professor at the Department of Administrative Science, Gulf University, Bahrain*

Email: baligh.beshr@gulfuniversity.edu.bh

*Received: 10 July. 2023    Revised: 15 Sep. 2023    Accepted: 29 Oct. 2023    Published: 01 Jan 2024*

### **Abstract:**

The Arab administration, like its theories in the world, has its advantages. It is the one that works to implement the policy that it approves at all levels and in all fields, and it is mainly concerned with achieving prosperity, comfortable life, and security for all citizens and seeks to meet their needs. Therefore, each government must monitor the points of poor management and work to eliminate and exclude them. And if the success of any administrative work must have a competent human element, the success of any administration in its mission is mainly related to the extent of the success of those relationships between the administration and the employees and between the administration and its clients, and this can only be achieved by the efforts made to develop and develop the administration, especially in terms of behavior and public relations. The importance of the research comes from the importance of the administration and its role in providing its services to citizens, which is what is known as the policy of proximity and bringing the administration closer to the public, internal, and external customers through its servants' institutions in the public, mixed, and private sectors.

In this research, we tried to identify the reality of management with the public in developing countries and to address some of the imbalances in the relationship between the administration and the public, their causes and mechanisms for reforming them. These imbalances can be seen as obstacles that prevent the administration and its accomplices. However, we have reached many results, including the potential for reconsidering the administrative, legal, and institutional system, activating ethics in public utilities, and using modern technology in dealing with the public. These reforms have the potential to reduce personal friction between the administration and its accomplices, leading to administrative development and then comprehensive development, offering a hopeful future for these relationships.

**Keywords:** public relations, public administration, society

## علاقة الادارة مع الجمهور

### دراسة نظرية تطبيقية مقارنة على البلدان النامية

د. بليغ بشر

الأستاذ المشارك بقسم العلوم الإدارية - الجامعة الخليجية - البحرين

#### الملخص:

إن الإدارة العربية على شاكله نظرياتها في العالم لها مميزاتا، فهي التي تعمل على تنفيذ السياسة التي تقرها على جميع الأصعدة وفي جميع الميادين وهي التي تهتم أساسا بتحقيق الرفاهية والعيش الرغيد والأمن لجميع المواطنين وتسعى إلى تلبية حاجاتهم، إذن فمن اللازم على كل حكومة أن ترصد نقط ضعف الإدارة وتعمل على التخلص منها واستبعادها، وإذا كان نجاح أي عمل إداري لا بد له من عنصر بشري كفاء فإن نجاح أي إدارة في مهمتها يرتبط بالأساس بمدى نجاح تلك العلاقات بين الإدارة والموظفين وبين الإدارة وبين المتعاملين معها، وهذا يتأتى إلا بالجهود المبذولة لتنمية وتطوير الإدارة خاصة من ناحية السلوكيات والعلاقات العامة. تأتي أهمية البحث من أهمية الإدارة ودورها في تقديم خدماتها للمواطنين وهم ما يعرف بسياسة القرب وتقريب الإدارة من الجمهور والمتعاملين الداخليين والخارجيين، وتمثل العلاقات العامة مع الجمهور أهمية كبرى لجميع مؤسسات الدولة كونها وسيلة ربطها بجمهورها التي ازدادت وأعيها وثقافتها وارتفعت توقعاتها وأمالها في العيش الكريم المناسب بواسطة المؤسسات الخادمة لها في القطاع العام والمختلط والخاص.

حاولنا في هذا البحث التعرف على واقع الإدارة بالجمهور في البلدان النامية ومعالجة بعض الاختلالات في العلاقة بين الإدارة والجمهور واسبابها واليات اصلاحها، اعتمدنا لحل هذا الاشكالية على المنهج الوصفي التحليلي، وتوصلنا الى العديد من النتائج اهمها الاسباب الادارية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية التي تعيق تحقيق الخدمة المتميزة للجمهور وتشكل معوقات تحول بين الإدارة و مرتفقيها، وتوصلنا الى العديد من النتائج منها اعادة النظر في المنظومة الادارية والقانونية والمؤسسية وتفعيل الاخلاقيات في المرافق العامة واستخدام التكنولوجيا الحديثة في التعامل مع الجمهور لتقليل الاحتكاك الشخصي بين الإدارة ومرتفقيها لتحقيق التنمية الادارية ثم التنمية الشاملة.

**الكلمات المفتاحية:** العلاقات العامة، الإدارة العامة، الجمهور

#### المقدمة

إن مفهوم العلاقات العامة كان أساسا مفهوما شائعا في الإدارات الخاصة، وكان يشمل مجموع العلاقات ما بين تلك الإدارات والمتعاملين معها من جهة، وما بينها ومستخدميها من جهة أخرى، فالعالم الفرنسي ميشيل كروزي أكد في 1951 أن العلاقات العامة هي مجموعة من الآليات تستخدم من طرف المقاولات لاستجلاب واستقطب محبة ومبادرة المحيط الخارجي (Grozier, 1951)، كما أن المفكر سالورو يعتقد أن العلاقات العامة هي مجموعة من الوسائل

تستعمل من طرف المقاومة لخلق جو من الثقة لدى المستخدمين، ولدى الأوساط المتعاملة مع المقولة وذلك بقصد تدعيم نشاطها وتتميتها (Salleron, 1961) ، أما الجمعية الفرنسية للعلاقات العامة، فتعرف لعلاقات العامة كمجموعة من الأنشطة تبذل من طرف مكونات المنظمة بقصد إقامة وتدعيم علاقات سليمة ما بين مكونات لمنظمة من جهة، وما بين المنظمة والرأي العام من جهة أخرى. (Fédération nationale des organisations de sécurité sociale: Relations publiques dans le régime de sécurité sociale, 1<sup>er</sup> trimestre n° 13, p. 11) ولتحديد مفهوم العلاقات العامة لابد من تمييزه من مفاهيم أخرى مشابهة كمفهوم الإشهار ومفهوم الدعاية، وكما قال شنيدر كريستيان: " إن فهم العلاقات العامة التجمعات الترفيهية و كالأشهار المجني على صفحات الجرائد أو الدعاية ينبع من جهل عميق للمشكل ". (Christian,1970, p172)

فالفرق ما بين العلاقات العامة والإشهار فرق في المستوى، فرق في دقة المعلومات الموجهة للجمهور (D.Thurisman,2011)، حيث إن المعلومات في العلاقات العامة تكون أكثر دقة وواقعية منها في الإشهار، كما أن العلاقات العامة تختلف عن الإشهار وعن الدعاية من حيث التأثير على الجمهور، فالدعاية تهدف إلى ممارسة ضغط نفسي على الجمهور بغرض استقطابه كلياً، حيث ن وسائل الضغط النفسي تؤثر على الجمهور وتفقده القدرة على تقييم عملية الاستقطاب، أما الإشهار، فيستهدف خلق تصميم وعزيمة شراء واستهلاك منتج معين لدى شريحة من الجمهور، أما مفهوم العلاقات العامة فيستهدف مقاصد أخرى.

وتختلف مهمة الإدارة في تحسين علاقتها بالجمهور المتعامل معها بسهولة وصعوبة حسب طبيعة العمل الذي تقوم به، فمهمة إدارة الشرطة مثلا في إقامة العلاقات السليمة مع المتعاملين معها، لا شك وأنها أكثر صعوبة من مهمة الإدارة التي تهتم بتنقيف وترفيه المرتفق، إذ أن مهمة إدارة الشرطة عادة ما تقوم على الإكراه وتقييد الحريات، بينما تضطلع مهمة الإدارة لثانية بعمال شيقة محبة للجمهور .

والإعلام أداو للتواصل مع المحيط الخارجي ويقصد هنا بالإعلام المفهوم لواسع للتواصل، ذلك أن كل منظمة تؤمن بضرورة الانفتاح على العالم الخارجي، وعليها الاضطلاع المستمر على هذا المحيط، وجمع كل المعطيات والمعلومات المتعلقة به حتى تتمكن من الاستفادة من تلك المعلومات في تحسين علاقاتها الخارجية من جهة وتحسين جودة منتوجاتها من جهة أخرى. (عقلة،1985)

في نفس الإطار يؤكد ميشيل ماسني Michel Massenet أن المنظمة الخاصة تجد نفسها اتجاه محيطها وجمهورها في حلة تبعية، وعن طريق تكيفها مع محيطها الخارجي تتمكن المنظمة من خلق فرص نجاحها والحفاظ عليها، وهكذا فمن خلال التكيف مع عقلية المدخرين تتمكن الشركة التجارية من الحفاظ على المساهمين فيها، ومن خلال التأقلم مع متطلبات مواردها البشرية تتمكن المنظمة من الحفاظ على مستخدميها، ومن خلال التكيف مع طبيعة السوق تتمكن المنظمة أو لشركة من الحفاظ على زبائنها وأسواقها. (Burland,1980)

والاستقبال فرصة تثبيت ورجح ثقة الجمهور حيث إن الاستقبال هو تلك المرحلة داخل العلاقات العامة، التي تحدد التواصل المباشر ما بين المنظمة والمتعاملين معها، وكما يعرفه بعض المتخصصين فإن الاستقبال لا يمكن اختزاله في تلك الابتسامة النمطية على الطريقة الأمريكية، بل يعد الاستقبال وعدا بالاتصال الحسن وقابلية التقاهم، إنه الاستقبال البسيط والإنساني والذي يتحتم فيه على المسؤول بالعلاقات العامة أن يأخذ وقته الكافي للاستماع ولفهم الطرف الآخر،

وأن لا يقاطعه وأن لا يدعي أنه يعلم كل شيء، وأن الطرف الآخر لا يفقه شيئاً. (Catherine,1981, p391)

ويمكن تحديد عملية الاستقبال انطلاقاً من اللحظة التي يدخل فيها المرتفق في معاملة مع الإدارة، إلى غاية اللحظة التي يغادر فيها تلك الإدارة.

### مشكلة الدراسة

تأتي اشكالية البحث من أهمية الموضوع الذي بين ايدينا وهو كيفية ارضاء الجمهور بصفته الهدف المستهدف الاول والاخير من الخدمات الادارية وتسعى الادارات العامة والسياسات الحكومية تقديم أفضل الخدمات للجمهور بأقل التكاليف وقت قياسي لذا كان التعرف على حاجيته ورغباته واليات العلاقة السليمة بالجمهور في النظام المقارن من اولويات الاهداف الحكومية، والقطاع العام، والخاص، والمختلط.

والتي نسعى من خلاله على الاجابة على التساؤلات التالية:

- 1- ما مدي قرب الادارة من الجمهور
- 2- ماهية استعداد الادارات العامة للاستجابة لطلبات الجمهور وكيفية الحصول على الخدمات بشكل سريع وسهل وجودة مناسبة
- 3- ماهية القوانين واللوائح المنظمة لعلاقة الادارة بالجمهور ونوع العلاقة بين الادارة والجمهور في النظام المقارن

### اهمية الدراسة

إن أهمية العلاقات العامة تتبع من أهمية الادارة ودورها في تقديم خدماتها للمواطنين وهو ما يعرف بسياسة القرب وتقريب الادارة من الجمهور والمتعاملين الداخليين والخارجيين، وتمثل العلاقات العامة مع الجمهور أهمية كبرى لجميع مؤسسات الدولة كونها وسيلة ربطها بجمهورها التي ازدادت وأعيها وثقافتها وارتفعت توقعاتها وأمالها في العيش الكريم المنا سب بواسطة المؤسسات الخادمة لها في القطاع العام والمختلط والخاص، فمهمة العلاقات العامة مع الجمهور ايجاد الترابط الوثيق بين المصالح التابعة للدولة والمتعاملين معها من المصالح الأخرى والجمهور، فعلاقة الادارة مع الجمهور فما هي إلا مجال من مجالات الخدمات الانسانية، وتؤدي العلاقات العامة وظائفها بالنسبة لكل من الجمهور الخارجي الذي يتمثل في كل فئات المتعاملين مع المنشأة والبيئة التي تعمل فيه والجمهور الداخلي الذي يضم كل فئات العاملين بالمنشأة.

### أهداف الدراسة

تتجلى اهداف البحث في عدن نقاط اهمها:

- 1- التعرف على مفهوم العلاقات العامة وتطبيقاتها في الادارة العمومية في النظام المقارن
- 2- التعرف على الجمهور الداخلي والخارجي الذي تتعامل معهم الادارة
- 3-لقاء الضوء على الاختلالات والليات والتقنيات الجديدة للتعامل مع الجمهور
- 5-رصد القوانين المنظمة لعلاقة الادارة مع الجمهور

8- العمل على ادخال مقاربات جديدة في الادارة العامة للتقرب أكثر من المواطنين مثل الحاسبات الكترونية وتقنيات تدبير الوقت... الخ

### حدود ومجتمع وعينة الدراسة

حُدِّت هذه الدراسة بعدد من المحددات البشرية والمكانية والزمانية الآتية:

#### الحدود البشرية

تشمل الدراسة على موظفي الادارات العمومية في النظام المقارن

#### الحدود المكانية

تشتمل الدراسة على الإدارات العمومية في النظام المقارن

#### الحدود الزمانية

سوف يتم تطبيق الدراسة في العام 2021 حتى 2022.

#### المنهج المتبع في الدراسة

سوف نعتمد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي لمعرفة الادارة وعلاقتها مع المحيط الداخلي والخارجي، واما أدوات البحث العلمي فتمثلت في الكتب والوثائق والتقارير الصادرة من الاجهزة الحكومية في الجهات المبحوث لمعرفة واقع علاقتها بالجمهور واهم الاختلالات وافاق اصلاحها.

#### التقسيم المتبع في الدراسة

سوف نقسم هذا العمل الى مبحثين رئيسيين:

المبحث الاول: ماهية العلاقة الادارة بالجمهور

المبحث الثاني: واقع واليات اصلاح علاقة الادارة مع الجمهور في النظام المقارن

#### المبحث الأول: ماهية النظري لعلاقة الادارة مع الجمهور

مفهوم العلاقات العامة يعتبر من المفاهيم المعاصرة التي دخلت أدبيات الإدارة الحديثة، رغم أن العلاقات العامة نفسها قديمة قدم المجتمعات، لذلك فإن مفهومها لازال غير واضح وبالتالي قد يقع تداخل بين هذا المفهوم ومفاهيم أخرى.

#### المطلب الأول: مفهوم العلاقات العامة

مفهوم العلاقات العامة يعتبر من المفاهيم المعاصرة لتي دخلت أدبيات الإدارة الحديثة، رغم أن العلاقات العامة نفسها قديمة قدم المجتمعات، لذلك فإن مفهومها لازال غير واضح وبالتالي قد يقع تداخل بين هذا المفهوم ومفاهيم أخرى.

#### اولا: تعريف العلاقات العامة

لا يزل مصطلح "العلاقات العامة" غامض لدى الكثير من الخبراء والممارسين والمنظمات المختلفة، مما قد يؤدي إلى اختلاف وظائف العلاقات العامة وتنظيمها وأهدافها من منشأة إلى أخرى، وعلى الرغم من وجود حد أدنى من الاتفاق

على بعض مكونات العلاقات العامة وأوجه نشاطها، فإن " هناك قدر من المفاهيم الخاطئة ومن الاختلاف حول ماهيتها وطبيعتها ومسئولياتها ونطاق اختصاصها (الغمري، 1970، صفحة 25)"، مما يشير إلى ضرورة وضع تعريفات محددة وشاملة للعلاقات العامة في ضوء التطور الكبير الذي أحرزته في العقدين الأخيرين. فالتطور في ممارسة العلاقات العامة والنجاح الذي أحرزته على مستوى التطبيق أدى إلى بذل لمزيد من الجهد لصياغة تعريفات حديثة للعلاقات العامة، تركز على المفاهيم المعاصرة لها وأهدافها ومسئولياتها ووظائفها في ضوء الفكر الإداري والإعلامي المعاصر، وفي هذا الإطار نورد أهم التعريفات التي استقر عليها كل من الفقه وبعض المنظمات والجمعيات العاملة في حقل العلاقات العامة.

#### 1- المفاهيم الفقهية للعلاقات العامة:

كما سبق القول فإن تعريف العلاقات لعامة يواجه صعوبات عديدة إلا أنه وبشكل عام فإن أي تعريف يمكن تبنيه يتضمن ركنين أساسيين هما:

أ. **ركن نظري:** يقوم على كون العلاقات العامة فلسفة للإدارة واتجاه فكري لها.

ب. **ركن تطبيقي:** يبين الوسائل المتبعة لتحقيق تلك الفلسفة التي منها السياسات والإجراءات التي تتخذها المنظمة للمحافظة على رضى الجماهير وتأييدها.

وفي استعراضنا لمحاولات تعريف العلاقات العامة نذكر منها الآتي، على سبيل المثال:

يعرفها شوميلي ويسمان في كتابهما " العلاقات العامة " بأنها " مجموعة الوسائل التي تستخدمها المؤسسات لخلق جو من الثقة لدى مواردها البشرية وفي البيئة التي لها علاقة معها، وللجمهور بوجه عام، في سبيل مساندة نشاطها وتسهيل تطورها، وتنتهي إلى مجموعة متناسقة من العلاقات الاجتماعية في جو من النزاهة والثقة". (هويسمان، 1975، صفحة 17) إن الأساس في هذا التعريف، الذي يبدو أقرب إلى جوهر العلاقات العامة هو جلب الفائدة العامة، أي جلب شيء ما إلى المؤسسة فالعلاقات العامة تسعى إلى خلق الثقة بإظهار المؤسسة على وجهها الحقيقي وبالتالي يمكن اعتبارها مرادفة لإستراتيجية الثقة وهي على هذا الأساس تختلف عن العمل الإشهارى الدعائي.

كما يعرفها الدكتور سليمان الطاوي بأنها " مجموع العلاقات الرئيسية والثانوية بين الإدارة العامة والمواطنين وما يتخلل هذه العلاقات من مؤثرات وتفاعلات ". (حسين وآخرون، 1998، صفحة 26)

هذا التعريف يمكن اعتباره كذلك أنه جاء بعناصر أكثر دقة حيث يمكن تحديد عناصره وفقاً لما يلي:

#### أ- وظيفة إدارة:

فالإدارة ترى نفسها ملزمة بالاضطلاع بمسؤولية تحسين العلاقة الناتجة عن نشاطاتها إلى أقصى الدرجات الممكنة تأميناً لتحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها ونظراً لخطورة وأهمية ذلك نسلم بمنطق ممارسة العلاقات العامة في المستويات المختلفة من مستويات الإدارة، وبضرورة جعلها من مسؤوليات الإدارة الأساسية التي تقيّمها مع الغير.

#### ب- وظيفة دائمة ومنظمة:

إن تعريف العلاقات على أنها وظيفة من شأنه أن يعطينا فكرة واضحة عما يجب أن تكون عليه، أكثر من مجرد نشاط تحققه المؤسسة من خلال علاقاته المتعددة، وأبعد من الجهود التي تلتزم ببذلها لخلق العلاقات الطيبة وضمان استمرارها، لذلك فهي وظيفة تقوم على مجموعة من المفاهيم والمصطلحات المحددة والواضحة التي تنصهر في إطارها

الجهود المبذولة لإقامة العلاقات الطيبة.

اننا نحرص على عرض بعض التعريفات الواردة في الأنظمة الأساسية لبعض الجمعيات والمنظمات والمؤسسات العاملة في حقل العلاقات العامة، نظرا لكونها تعبير عن واقع لتطبيقات العملية في الموضوع.

1- أما الجمعية الفرنسية للعلاقات العامة Association Française des Relations Publiques فقد عرفت بأنها "الجهود التي يبذلها فريق ما، لإقامة علاقات ثقة واستمرارها بين أعضائه وبين الجماهير المختلفة التي تنتفع بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية التي تحققها الإدارة".

وأخيرا عرفت الجمعية الدولية للعلاقات العامة هذه الأخيرة بأنها "وظيفة دائمة ومنظمة تحاول الإدارة العامة أو الخاصة عن طريقها ان تتعامل معهم بالتفهم والتأييد والمشاركة". (حليبي، 1980، صفحة 106-107)

وعلى ضوء كل هذا فإن العلاقات العامة:

- تعتبر عن أوجه النشاطات المستمرة والمرسومة بهدف إيجاد التفاهم المتبادل بين المنشأة وجماهيرها.
- تقوم بهذه الأنشطة عن طريق الاستخدام الواعي المخطط للنشاط الاتصالي والإعلامي.
- تقوم بنشاط يعتمد على الفن والعلم، فهي عملية مستمرة تدخل في إطارها البحوث، والتخطيط، والاتصال، والتقييم.
- تؤدي دورا مهما في تحقيق التنمية ويتمثل في توعية المجتمع وترقيته.

- فكلمة علاقات تعني حصيلة الصلات والاتصالات التي تتوفر بين هيئة والجماهير المتعاملة معها، فهي ذات اتجاهين ولها طرفين يتحكمان في هذه الصفات بحيث يتوفر قيامها على وجودهما<sup>1</sup>. (درويش، 1982، صفحة 541)

- أما مصطلح عامة: فيقصد بها جماهيرية أي مجموعة الجماهير المختلفة التي يتصل عملها أو ترتبط مصالحها ونشاطها بالهيئة. (درويش، 1982، صفحة 541)

- أما عن مفهوم الإدارة العمومية، فهي شخص معنوي عام يتولى إدارة النشاط المسند إليه قانونا (المرغيني، 1984، صفحة 7) والذي يهمنها هو الإدارة العمومية بالمعنى العضوي أي أنها من الوجهة المؤسساتية هي التي تصدر عنها علاقات عامة.

ثانيا: وظيفة العلاقات العامة

أما وظائف العلاقات العامة والمهام الأساسية التي يسعي إليها:

1- العمل على كسب وتأييد وثقة الرأي العام بإمداده بالمعلومات الصحيحة والحقائق والخدمات الضرورية الجيدة

2- نشر الوعي الإداري والثقافي بين الإدارة والمتعاملين معها

3- خلق علاقة ايجابية مبنية على الثقة والاحترام المتبادل بين اعضاء الجهاز بما يساعد على زيادة العطاء والإخلاص في العمل

4-تبنى فكرة الصندوق الاجتماعي للموظفين

5-الاستفادة من افكار الجماهير وتجارب الدول الأخرى لزيادة فعالية الاداء وتحقيق جودة في الخدمات للمواطن في البلدية

6-اصدار الكتيبات والنشرات والملصقات وانتاج الافلام واقامة المعارض التي من شأنها ان تحقق اهداف التواصل

7-تلقي استفسارات الوسط الاداري والجمهور والرد عليها ومعالجتها في اجال محددة ومعقولة

8-تزويد الصحافة والجمهور بإخبار المنظمة والجهاز الاداري وكيفية الاستفادة من خدمات البلدية

#### المطلب الثاني: علاقات العمل (العلاقات الإنسانية) في الإدارة العامة

يشير تعبير العلاقات الإنسانية إلى التفاعل بين الأفراد في مختلف مجالات الحياة (جبارة، 2001، صفحة34)، ومن ثم فإن العلاقات الإنسانية توجد حيثما يوجد أفرادا يتعاونون في العمل سعيا وراء أهداف مشتركة (الحرفة، 1980، صفحة1268)

إن العلاقات الإنسانية في المنظمة هي القدرة على فهم وتحليل طبيعة الإنسان وسلوكه توصلا إلى إيجاد معاملة طيبة، وتقهما للشعور الإنساني وخلق الجو الملائم لرفع الروح المعنوية والكفاءة الفنية للموظفين. (أشمال، 1997، صفحة 321)

إن أهمية العنصر البشري سواء في شكل قوى عاملة أو خبرات إدارية تفوق بمراحل كبيرة ضرورة توفر المواد والمعدات (حيث أن هناك جوانب إنسانية يجب مراعاتها في الثورة الإدارية منها: محاولة إشباع الحاجات الأساسية للعاملين، جعل الرجل المناسب في المكان المناسب، الاهتمام باختيار القيادات الإدارية وتحفيزها، الاستخدام الفعال للثواب والعقاب في مجال العمل، تغيير النظرة إلى المرأة، تنمية السياسة الاجتماعية بين صفوف العاملين) (الحرفة، 1980، صفحة 1268)، وحيث يمكن من خلال العلاقات الإنسانية تحسين وتطوير الإنتاجية في أوقات أسرع نسبيا وتكلفة أقل لو اتجهنا إلى التطوير الآلي أو تحسين المواد الخام (النجار، 1990، صفحة 39)، وعلى هذا الأساس، فالعلاقات الإنسانية صفة طبيعية لأي تجمع إنساني وهي من العوامل الأساسية المؤثرة في سلوك أفراد المجتمع، وبالتالي يصبح تحليل نمط العلاقات الإنسانية ضرورة من ضرورات الإدارة الحديثة، ويصبح تخطيط تلك العلاقات وتوجيهها مسؤولية إدارية رئيسية عن طريق مجموعة الآليات والأدوات.

#### اولا: الأدوات الرئيسية المؤثرة في العلاقات الإنسانية (الحرفة، 1980، صفحة 1274)

توجد العديد من العوامل المؤثرة في العلاقات الإنسانية والتي لها تأثير ودور فعال في التنمية الإدارية أهمها:

أ. تعامل القيادة: القيادة هي نمط من أنماط العلاقات الإنسانية السائدة، ومن ثم تستطيع الإدارة التحكم في تلك العلاقات جزئيا من خلال تحديدها لأسلوب القيادة الإدارية في التنظيم.

لذلك فالقائد لا بد أن يراعي سلوك العاملين ويدفعهم قدما، ويمكن تحقيق ذلك على التزامه بمجموعة من الأساليب أهمها، تفهم سلوك العاملين، تشجيع الإيجابية، ضرورة اهتمام القائد بتخليق سلوكه. (العشاب، 2004)

ب. الاتصالات الإدارية، وعمليات الاتصال هي في حقيقة الأمر تدفق المعلومات الإدارية من أحد أطراف العلاقة

إلى الأطراف الأخرى بها، كنقل المعلومات والأهداف والإمكانيات إلى العاملين، (النعيمي، 1999، صفحة 214) وهي سبيل لإبلاغ الإدارة آرائهم وشكواهم واقتراحاتهم لحل مشاكل الموظفين. (السلمي، 1975، صفحة 229)

ت. برامج المشاركة في الإدارة (الحرفة، 1980، صفحة 1277): وهو يتوقف على رغبة العاملين في تحمل مسؤولية المشاركة مع توفر المهارات والقدرات والقرارات لذلك، وعلى استعداد الإدارة لقبولها، وهذا الأسلوب يساعد على تنمية العلاقات الإنسانية والشعور بالانتماء إلى المؤسسة.

#### ثانيا: العلاقات العامة مع الجمهور (عقلة، 1985)

فالمؤسسات في الدول العصرية تمارس نشاطها من منطلق أنها جزء من أجزاء المجتمع بناء على اتفاق أهمية وجودها وتقبل المجتمع لهذا الوجود، كما أن هذه المؤسسات تعلم أن مصالح المجتمع تعبر عنها وترعاها الحكومة من خلال أجهزتها المختلفة، يضاف إلى ذلك أن هذه المؤسسات تعلم أن الرأي العام هو المشرع، ولهذا فإنه يجب على الإدارة المحكمة في المؤسسات المختلفة أن تحرص على أداء واجباتها نحو مجتمعها وجمهورها سواء كان داخليا أم خارجيا، حتى تكتسب رضاء وتفهيم الرأي العام لها ولأنشطتها.

#### أ- العلاقات العامة مع الجمهور الداخلي: (عليوة، 2002، صفحة 37)

يعتبر برنامج العلاقات العامة مع أفراد المنشأة من أهم برامج العلاقات العامة، تعمل الإدارة على تفهم مشاكل ورغبات العاملين بالمنشأة واتجاهاتهم، وتوفير المناخ الذي يمكن للأفراد أن يعملوا فيه، وتتمكن من الاتصال الفعال مع العاملين على كل المستويات لتسترشد بها في وضع سياستها بغية كسب تأييدهم وتعادلهم. (عقلة، 1985)

#### ب- العلاقات العامة مع الجمهور الخارجي:

مع ما صاحب التطور البشري من تعقيدات وظهور المؤسسات الضخمة أصبح من الضروري ان توجد وظيفة أساسية تتولى مهمة إقامة علاقات طيبة بين المؤسسة وبين جماهيرها المختلفة وخلق الصورة الذهنية والانطباع الملائم عن المؤسسة.

ففي الدول الحديثة، تتزايد أهمية العلاقات العامة وتقوم بممارستها من جانب الدوائر الحكومية استنادا لمبدأين أساسيين: أولهما: اعتراف تلك الدوائر الحكومية أن يقفوا على جميع أوجه النشاط الحكومي حتى يتسنى لهم إبداء الرأي فيه والاستفادة منه والإسهام في تحقيق أهدافه.

ثانيهما: أن الحكومات في الدول الحديثة في حاجة إلى كسب تفاهم وتعاون شعوبها، وهذا الكسب يجب أن يتم على أساس من المصارحة بالحقائق وسلوك طريق التنمية الذي تختاره للمواطنين.

#### المبحث الثاني: واقع واليات اصلاح العلاقة الادارة مع الجمهور في النظام المقارن

إن الإدارة العامة معنية في الدرجة الأولى بإرضاء الجمهور حيث إن الإدارة تمثل الدولة في شقها التنفيذي وهدفها الأساسي تحقيق المصلحة العامة وتقريب الإدارة من المواطن وتبسيط المساطر الإدارية وتحقيق أهداف الجهاز الإداري للدولة

### المطلب الأول: تقييم واقع علاقات العمل في قطاع الوظيفة العمومية في النظام المغربي واليميني المقارن.

عرفنا ما سبق أن المؤسسات في الدول العصرية تمارس نشاطها من منطلق أنها جزء من المجتمع بناء على اتفاق أهمية وجودها وتقبل المجتمع هذا الوجود، حيث يجب على الإدارة المحكمة في المؤسسات المختلفة أن تحرص على أداء واجباتها نحو مجتمعها وجمهورها سواء كان داخليا أم خارجيا، حيث تكتسب رضا وتفهم الرأي العام لها ولأنشطتها.

سوف نتناول هنا واقع علاقات العمل في قطاع الوظيفة العمومية اليميني والمغربي، بعلاقة الإدارة بموظفيها (الفقرة الأولى)، ثم علاقة الإدارة بمحيطها وجمهورها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: علاقات الإدارة بموظفيها

إذا كان الجمهور الداخلي (الموظف) هو نقطة البدء في العلاقات العامة، حيث إن الجمهور الداخلي (الموظف) أكثر احتكاكا بالجمهور الخارجي (العموم)، لذا يجب على الإدارة أن تتقهم مشاكل ورغبات الموظفين وتوفر لهم المناخ الجيد للعمل فيه.

إن قطاع الوظيفة العمومية مجموعة من النصوص تحدد وتنظم مجموعة من الخدمات الاجتماعية والمنافع العينية المقدمة للموظفين العموميين بغية كسب تأييدهم وتعاملهم أهمها خدمات السكن المقدمة للموظفين، حيث نجد أن من بين الموظفين من يستفيدون من خدمة السكن (عبد القادر بايينة، 1997، صفحة 370)، وبعض الموظفين تقدم لهم تعويضات عن السكن ( قرار بتاريخ 13 يوليوز 1948 بتحديد مقادير التعويض عن السكن الممنوحة للمديرين والمديرين المساعدين وأتباعهم من الموظفين الساميين)، وذلك للموظفين الساميين غير المستفيدين من السكن (مرسوم رقم 2.81.504 بتاريخ 16 مارس 1982 تحدد بموجبه الاستفادة من التعويض عن التمثيل والتعويض عن السكنى إلى بعض موظفي الدولة (ج.ر عدد 3623 بتاريخ 7 ابريل 1982 ص 338 )، وخدمات النقل لمساعدة الموظفين (مرسوم رقم 2.56.181 بتاريخ 20 شوال 31 مارس 1956 ) المتعلق ببيان الشروط التي يجوز بمقتضاها استعمال السيارات لحاجيات المصلحة وتحديد قدر التعويض) في تنقلهم إلى مقر عملهم أو القيام بمهامهم الوظيفية التي تتطلب منهم تنقلا.

بالإضافة إلى بعض الخدمات والمنافع الصحية بالخدمات التي تقدمها التعاقدية العامة في نطاق ظهير 12 نونبر 1963 (شريف، 1963، صفحة 2680)، الذي يمكن للموظفين أن ينشئوا الجمعيات التعاونية لتوفير الخدمات الصحية والاجتماعية لهم، وكذلك الملابس التي يستفيد منها الموظفون للوقاية الصحية أو لتمييز هؤلاء الموظفين عن غيرهم. (على سبيل المثال: مرسوم رقم 2.87.76 بتاريخ 6 أكتوبر 1987 لمنح ملابس العمل لبعض الموظفين والمستخدمين التابعين لوزارة الشؤون الخارجية والتعاون (ج.ر عدد 3919 بتاريخ 9 دجنبر 1987 ص 1175).

بالإضافة للأجور التكميلية للموظفين الذين يستفيدون من تداريب تكوينية أو استكمال تكوينهم، حيث يخول مرسوم 16 دجنبر 1957 (مرسوم رقم 2.83.712 بتاريخ 2 شتنبر 1983 (ج.ر عدد 3697، بتاريخ 7 شتنبر 1983 ص 1269) للموظفين الحق في تلقي تعويضات أثناء تفرغهم للقيام باستكمال خبراتهم وتكوينهم لتستفيد الإدارة من هذا التكوين

مستقبلا، وخلق مناخ جيد للموظف العمومي، ولقد أولى المشرع رعاية اجتماعية وحماية خاصة للموظفين عملا بالاتجاه العالمي من اجل مساعدتهم في حالة ما إذا تعرضوا لحوادث إثناء ممارستهم لإعمالهم، وضمانات ذات طبيعة سياسية مثل حرية الرأي وممارسة الحق النقابي والحق في الإضراب، ونجد مظهر من الضمانات المواكدة للحقوق تتمثل في كل من الحماية الجنائية حيث افرد القانون الجنائي حماية واسعة لمواجهة كل ما يصيبه من أذى في عرضة وكرامته وشخصه إثناء مزاولته لمهامه، ونص على عدة عقوبات مالية وحبسية لكل من مارس عنفا أو اعتداء ماديا على كل موظف خلال القيام بالمسئولية المناطة به، والحماية المدنية حيث يتمتع الموظف بهذه الحماية بمجرد ما تثار مسؤوليته المدنية، وتتجلى هذه الحماية من خلال تدخل الدولة لمجابهة مسؤولية قيامة بوظيفته، خاصة في الأخطاء المرفقية وأحيانا الأخطاء الشخصية، إن الموظف العام إثناء مساره الإداري يتمتع بعدة ضمانات قضائية تمكنه من مواجهة كل التصرفات اللاشريعية التي تمس حقوقه والصادرة عن الإدارة فهناك بعض الضمانات الإلزامية التي يتعين على الإدارة أن توفرها لموظفيها، كضرورة اللجوء إلى اللجان الإدارية المتساوي الأعضاء للأخذ برأيها في اتخاذ بعض القرارات التي تهم الموظفين، وضرورة احترام حق الدفاع في تطبيق العقوبة التأديبية ضدهم، وكذا تمكينهم من القيام بطعن استعطافي أو رئاسي ضد أي إجراءات إدارية تمس الموظف في حياته المهنية، ونشير إلي أن باب الوسائل القضائية مفتوح في وجه الموظفين من اجل استعمالها دفاعا عن حقوقهم وتتجلى هذه الوسائل القضائية في دعوى الإلغاء والطعن من اجل التعويض في حالة الضرر. وقد ألزم المشرع اليمني وحدات الجهاز الإداري للدولة بتطبيق قواعد وإحكام السلامة والصحة المهنية الواردة في قانون العمل واللوائح النافذة والرعاية الصحية والتعويضات وفقا لأحكام قانون التأمينات في مجالات الرعاية الصحية، وتعويض الإصابات إثناء العمل أو بسببه، ومكافئة نهاية الخدمة والمعاش التقاعدي (المادة 19 من قانون الخدمة المدنية اليمني). وألزم المشرع اليمني أيضا الوحدات الإدارية برعاية موظفيها وتنمية النشاط الثقافي والاجتماعي لديهم وان تتقدم بالمقترحات التي تساعد على رعايتهم واستقرارهم وتنمية روح الإبداع لديهم.

ومما لا شك فيه أن علاقة الموظف داخل محيطه الإداري هو الكشف عن سلوك العون العمومي في إطار عمله من الناحية البيسكولوجية والاجتماعية (حيث إن قياس علاقة الموظف بمحيطه الداخلي ليس بالأمر الهين نظرا لما تتطوي عليه هذه العلاقات من اختلافات وتنوعات، بحيث تتغير صورها حسب طبيعة كل وظيفة عمومية في بلد ما، وحسب التنظيم الإداري القائم وموقع الإدارة جغرافيا)، أن الخصائص السوسولوجيا التي تتميز بها العلاقة بين الموظف ومحيطه الداخلي تتميز بالآتي: (جمعة، 2003، صفحة 299)

تربط العلاقة التي تربط الموظف داخل الإدارة بنوع من الاستقلالية الإدارية وعلاقات تتسم بالعزلة بين المصالح الكائنة بمعنى عدم وجود تواصل، وانكماش الموظفين في حدود صلاحياتهم، وتتميز هذه العلاقة بنوع من الفردانية. وأخيرا تتميز هذه العلاقة بنوع من التعقيدات، ومما يزيد الوضع تعقيدا عدم السماح لكثير من الإداريين بالتدخل في صياغة وتنفيذ القرارات الإدارية بأي شكل من الأشكال مما يقلل من مستوى التجاوب والطموح بين الإداريين. (للمزيد من الاطلاع انظر: المنشور عدد 1 7 الصادر عن الوزير الأول بتاريخ 25 نونبر 1992، تبسيط الإجراءات والأساليب الإدارية.)

#### الفقرة الثانية: علاقة الموظف مع المحيط الخارجي

ينصب الموظف في وظيفته من أجل خدمة المواطنين وتلبية رغباتهم وقضاء حاجتهم في نطاق الصالح العام (الشاهد، 2004، صفحة 40)، فهو إذن مطالب بالاتصال بهم أي الدخول في علاقات معهم، خصوصا بالمدارين الذين

يتوافدون على الإدارة لحل مشكلاتهم وتتخذ هذه العلاقات في نطاق مزاوله مهامه صورتين:

- علاقات مع السلطة السياسية الذي هو ملزم بتطبيق تعليماتها وتنفيذ قراراتها.
- علاقات مع العموم لكون المدارين هم الأساس المعنيين بقرارات السلطة السياسية والتي توجه لهم والمفروض أن يعيها الموظف اهتماما بالغاً لضمان تطبيقها. (جمعة، 2003، صفحة 317)

إن علاقة المواطنين بالإدارة "الإدارة ما هي إلا مجموعة من الموظفين" كانت ولا زالت محط عناية فقهية وقانونية كبيرة على مختلف الأصعدة، فمن أهم سمات الإدارة الحديثة العمل بمبدأ تقريب الإدارة من المواطنين، إذ كلما تدرجت الإدارة نحو عموم المواطنين زادت قدرتها على فهم متطلباتهم للاستجابة لها، وتغيرت سبل تنفيذ مقرراتها وزادت إمكانات التأطير الإداري (كايو، 2002، صفحة 159)، ولعل أول مرحلة تربط بين الإدارة والمواطن هي مرحلة الاستقبال (عقلة، 2007، صفحة 210)، التي تمثل إحداهم حلقات تواصل الإدارة مع المدارين.

إن الاستقبال في الإدارة أضحي مشكلا حقيقيا، وذلك لعدة أسباب تتمظهر في عدة مؤشرات سواء تعلق الأمر بمستشفيات أو مرافق إدارية أو مرافق اجتماعية.

وهكذا، أظهرت الدراسات أن نسبة كبيرة من المتعاملين مع الإدارة يعانون من عدم انفتاح الإدارة عليهم ولاهتمام برغباتهم وحاجياتهم (كايو، 2002، صفحة 150)، لهذا تم الإعلان عن جملة من المبادرات والعمليات في هذا المجال:

1- إحداث ديوان المظالم (شريف، 2001) مكلف بتنمية التواصل بين كل المواطنين أفرادا وجماعات، وبين الإدارات.

2- المصادقة على مشروع القانون الذي يرمي إلى إلزام الإدارة العمومية بتعليل قراراتها الإدارية (القانون رقم 03.01 الصادر في 23 يوليوز 2002 (ج.ر عدد 5029 بتاريخ أغسطس 2002، ص 2282). التي تتخذها في مواجهة المرتفقين.

3- بلورة المفهوم الجديد للسلطة (اليكوبي، 2005، صفحة 203)، في التشريعات والدوريات والتعامل مع المواطنين بهدف حفظ الحريات والمصالح العامة وأمن المواطنين واستقرارهم والمحافظة على السلم الاجتماعي.

4- قيام المرافق العمومية بتلقي ملاحظات مرتفقيها واقتراحاتهم وتظلماتهم وتومن تتبعها. وذلك وفق مبادئ الحكامة الجيدة في تسير المرافق العامة، الذي نص عليها الدستور المغربي الجديد 2011م بنص المادة 156.

5- أحداث مؤسسة الوسيط، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الادارة والمرتفقين، والاسهام في ترسيخ سيادة القانون، واشاعة مبادئ العدل والانصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الادارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية. وفق مطلب الحكامة الجيدة في تسير المرافق العامة، بنص المادة 162 من دستور 29 يوليو 2011م المغربي الجديد.

أما في الجمهورية اليمنية فبخصوص علاقة الإدارة بالمرتفق، فقد ألزم المشرع الموظف في المادة 13 من قانون الخدمة المدنية بما يلي: "احترام المواطنين وبذل أقصى الجهود من أجل تسهيل معاملاتهم وإنجازها على أكمل وجه لتعزيز ودعم ثقة المواطن بالجهاز الإداري للدولة". بالإضافة لمجهودات الحكومة في إصدار قانون الذمة المالية، وقانون مكافحة الفساد، وتقرير الشفافية ومكافحة الفساد، وإلزام الإدارة بتعليل قراراتها، ودعوة رئيس الجمهورية بإنشاء المحاكم الإدارية، وتعديل قانون الصحافة.

### المطلب الثاني: اليات اصلاح العلاقة الادارة مع الجمهور في النظام المقارن

كما يعد التخليق ووضوح الدونات الاخلاقية واستخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات مدخلا رئيسيا لكل المبادرات الإصلاحية، وذلك إن معظم مظاهر القصور والاختلال التي تشوب الإدارة تعزى في الأصل إلى انحطاط الأخلاق وغيابها وعدم استخدام التكنولوجيا في العملية التواصلية تأثير ذلك على برامج التنمية الاقتصادية الاجتماعية (الإصلاح الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 68، الطبعة الأولى، عام: 2002، ص: 111).

### الفرع الاول: تخليق السلوك الإداري والالتزام بميثاق حسن التدبير.

بالإضافة إلى الإصلاحات القانونية السابقة في قطاع الوظيفة العمومية والمرفق العام صار من الضروري إعادة الاعتبار لتخليق المرفق العام. (عقلة، 2006، صفحة 57) ودعوة كافة العاملين بالإدارة إلى مراعاة ضوابط السلوك المستقيم في عملهم اليومي. كما يعد التخليق مدخلا رئيسيا لكل المبادرات الإصلاحية، وذلك إن معظم مظاهر القصور والاختلال التي تشوب الإدارة تعزى في الأصل إلى انحطاط الأخلاق وغيابها وتأثير ذلك على برامج التنمية الاقتصادية الاجتماعية.

وبهذا الخصوص يقول عبد الرحمان اليوسفي الوزير الأول السابق للحكومة المغربية في إطار ما عرف بحكومة التناوب (أن التخليق أصبح مطلبا تمليه العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد على صيرورة التنمية، وعلى مجمل أداء الحكومة، كما تفرضه إكراهات التنافسية العالمية، لما له من آثار إيجابية على تهذيب سلوكيات المجتمع الإداري والرفع بالتالي من مرد وديته). (اليوسفي، 2020، صفحة 23)

فإحياء القيم الأخلاقية أصبح ضرورة مستعجلة تفرضها متطلبات التنمية والإدارة المواطنة، لذلك يجب اعتماد المنهج الإداري على الأخلاق (الفقرة الأولى) ووضع مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الاولى: اعتماد المنهج الإداري على التخليق.

إن الاهتمام بأخلاقيات الإدارة، يشكل هاجس لدى الكثير من الإدارات في مختلف الدول، وذلك بسبب ما أصبحت تنثيره مظاهر الفساد من انعكاسات ونتائج وخيمة على مختلف الأصعدة والاقتصاديات، سيما في الدول المتخلفة الشيء الذي دفع بمجموعة من الدول إلى التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، (عقلان، 1996، صفحة 106)

فإذا كانت أسباب الفساد الإداري كثيرة ومتنوعة خاصة في الإدارة اليمنية منها ما هو إداري<sup>2</sup> ومنها ما هو سياسي<sup>3</sup> ومنها اقتصادي<sup>4</sup> واجتماعي<sup>5</sup> وتشريعي<sup>6</sup>، فإن الأسباب المتعلقة بالقيم الأخلاقية لها انعكاس كبير على أداء فاعلية النشاط الإداري في السلب أو بالإيجاب. وعند تتبع تلك المظاهر السلبية داخل الإدارة اليمنية أو المغربية نجد أن سببها أخلاقي بالدرجة الأولى، فضائح الاختلاس والرشوة، والبيروقراطية، هي في ازدياد برغم المحاولات الحكومية المستمرة لإصلاحها (السريفي، 2007). ويمكن القول إن ما ذكر من حقائق عن إطلاقات القيم، ونسبية النتائج، لا ينفي حقيقة تأثير السلوك الإنساني بكثير من العوامل الداخلية والخارجية (عقلة، 2006، صفحة 196)، وبالتالي نصل إلى حقيقة أن الإنسان هو كائن أخلاقي اجتماعي يتأثر سلوكه بدرجات متفاوتة من خلال بعدين، بعد سلوكي داخلي وبعد سلوكي خارجي. لذلك يجب العمل على إصلاح تلك التغيرات السلوكية من خلال تطبيق أسس التخليق الإداري في المرافق العامة (أولا) وتحفيز الموظفين وإشراكهم في اتخاذ القرار (ثانيا).

**أولاً: أسس التخليق الإداري.** (العشاب، 2004، صفحة 80)

إن تجاوز الوضعية الراهنة في الإدارة واستشراف المستقبل يقتضي ضرورة تحسين العلاقة بين القيادة والقاعدة وتخليق تعامل المرؤوسين مع القيادة.

**أ- ترسيخ علاقة القيادة بالقاعدة في مجال الوظيفة العمومية.**

إن مهارات القيادة في توجيه العاملين نحو السلوك الأمثل وتخليق الأجواء الإدارية تتجلى في مجموعة من المعطيات التي يكون الالتزام بها أفضل من تفعيل السلطة وإصدار الأوامر، فالقائد أو المدير المحنك يراعي سلوك مرؤوسيه ويدفعهم إلى الامام بتحفيظهم وإقناعهم (عقلة، 2006، صفحة 204)، وقد يتمكن الرئيس من ذلك عن طريق التزامه بمجموعة من السبل كمحاولة فهم سلوك العاملين وتشجيع إيجابياتهم فضلاً عن ضرورة إعطاء القدوة الحسنة من طرفه شخصياً.

**ب- تعامل المرؤوسين مع الرئيس.**

إن من بين أسباب نجاح القيادة في تفاعلها مع المرؤوسين أن يعملوا على مساعدتها على تحقيق أهدافها ولا يتم ذلك إلا بإيجاد الأنماط السلوكية المناسبة أثناء ذلك التعامل، لأن القيادة تحتاج بدورها لمن يتقهمها ويحسن التعامل معها حسب نوعية الطبع الذي يغلب عليها. (العشاب، 2004، صفحة 118)

وحتى تقوم هذه العلاقة الثنائية بين الرئيس والمرؤوس يجب تحفيز الموظفين وإشراكهم في اتخاذ القرارات

<sup>2</sup> حيث تعاني الأجهزة الإدارية في اليمن من التخلف الإداري، وعدم استقرار وسلامة البناء التنظيمي وانعدام التنسيق وازدواجية السلطة وعدم تناسبها مع المسؤولية، وضعف الرقابة بنوعها الداخلية والخارجية وعدم وجود اللوائح التي تنظم العمل في الكثير من الأجهزة وغياب القدوة الصالحة، وتعقد الإجراءات، وعدم الالتزام بالقوانين واللوائح...إلخ.

<sup>3</sup> تمثل أهم أسباب الفساد الإداري في ضعف الإرادة السياسية في الإصلاح والانفراد في اتخاذ القرار، والتسلط في الواقع العملي على مختلف القيم الإدارية، وإيجاد نموذج من السلوك الإداري المسيب إلى حد كبير.

<sup>4</sup> يعاني الاقتصاد اليمني من التدهور بصورة مستمرة على الرغم من البداية الطيبة لاستغلال بعض ثروات المجتمع من الثروة النفطية ويرجع هذا التدهور إلى أسباب اقتصادية.

<sup>5</sup> حيث يتسم سلوك المجتمع اليمني بالولاء للقبيلة أو المنطقة أو الحزب على المصلحة العامة وينعكس ذلك على اتخاذ القرار فيتم اتخاذها على أساس شخصي ومناطقية.

<sup>6</sup> إن وجود ثغرات في بعض القوانين واللوائح وتأخر صدورها وإسراف في إصدارها. فإن ذلك يعني اختلال العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، وضعف كفاءات أداء الموظفين العموميين، للمزيد من الاطلاع راجع حمود عبد الله صالح عقلائن، الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص: 119.

ثانيا: تحفيز الموظفين وإشراكهم في اتخاذ القرارات.

دور التحفيز في تنمية العلاقات الإنسانية.

الإدارة الحافزة يجب أن تعمل على إشباع حاجيات الموظف بإثبات ذاته وتحقيق أهدافه وطموحاته النفسية وتقديرها لمجهوداته، لأن هذا التقدير يشجع على تجديد نشاط الموظف وعلى العطاء أكثر، ويولد لديه الإحساس بأنه مهم وضروري في عملية الإنتاج الإداري (عقلة، 2006، صفحة 88)، مما يؤدي إلى إحداث السلوك المرغوب فيه، وهو العمل الجاد من أجل الرفع من أداة المرفق العام وخدمة مصالح الجمهور والمرتفق.

ضرورة إشراك المرؤوس في اتخاذ القرار.

إن النظام الإداري المغربي واليميني لازال أقل قابلية لإدماج الاهتمامات الإنسانية ومبادئ التسيير الجماعي أو ألتشاركي ضمن عقلنة التقنية، إذ نلاحظ ضعف تدخل الموظفين في مسلسل اتخاذ القرار في تحديد شروط تنظيم وعمل المصالح والنظام الإداري المغربي (ربيع، 2004، صفحة 205) واليميني اتجه إلى تكريس العلاقات السلطوية.

لذلك أصبح من اللازم اليوم تجاوزت علاقة الرئيس بالمرؤوس التي تقوم على الانصياع إلى الأوامر، إلى وضعية شريك إيجابي وأساسي في تحقيق أهداف الإدارة.

فنجاح المرفق العام وفاعليته، يعتمد على التوفيق بين متطلبات ومهام المرفق وحاجيات وتوقعات الأفراد العاملين بها، فبواسطة عملية التوفيق هذه يتم تحقيق أهداف المرفق وإشباع حاجيات وتطلعات العاملين بها، وبذلك يمكن الحد من ظاهرة الفساد الأخلاقي داخل الإدارة.

لذلك يمكن القول إن اعتماد هذا المنهج الإداري في التخليق لن يكون كافيا إلا إذا دعمتها بعدد من الآليات القانونية والتدبيرية لتخليق السلوك في المرافق العمومية (وبهولندا عملت الحكومة على تفعيل مشاركة المواطنين سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وذلك لأجل الفوز بالدعم التدبيري التي تتخذها الحكومة، بل إن مشاركة المواطنين المتزايدة أدت إلى وضع مساطر جديدة تخص مشاركة الجمهور والتعبير يفسح المجال أمام إمكانية المعارضة القانونية للقرارات الحكومية، ولذلك فهي أكثر ديمقراطية: راجع في هذا الموضوع:

- Mohamed El Yaagoubi « Le grandes contradictios de la réforme administrative au Maroc »  
(publication de la REMALDn Thèmes actueles N°28, p :75.

الفقرة الثاني: الآليات القانونية للتخليق.

إن الحديث عن آليات التخليق يحيلنا على واقع الإدارة وما يشوبها من سلوكيات غير سوية، لذلك فلا بد من إيجاد تقنين من شأنه أن يزرع وينمي روح وتقاليد أخلاقية الإدارة من خلال وضع مدونة لأخلاقية الوظيفة العمومية (أولا) وتفعيل ميثاق حسن التدبير (ثانيا).

أولاً: وضع مدونة لأخلاقية الوظيفة العمومية.

إن قراءة النصوص المكملة لنظام الوظيفة العمومية، نجد أنه لا يخلو من قواعد خاصة حقوق وواجبات الموظفين، إلا أنها لا تكفي وغير قادرة على إرساء سلوك أخلاقي نزيه عند الموظفين، فإذا كانت هذه الواجبات تلي على الموظفين ما يجب القيام به إلا أنها لم تبين لهم بأي طريقة سيقومون بذلك، ولذلك لا بد من وضع مدونة للتخليق تضع قواعد

السلوك المأمول فيها أخلاقيا عند الموظفين. (ربيعة، 2004، صفحة 122)

فالحاجة إذن ملحة لمدونة أخلاقية الوظيفة العمومية ضرورية لسد العجز والغموض الذي يكتنف القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها من جهة، ومن جهة ثانية من أجل ربط الموظف بالالتزامات والقواعد السلوكية التي تفرضها عليه ممارسته الإدارية.

لقد عمدت مجموعة من الدول التي تبنت مدونة للتخليق إلى توجيه موظفي القطاع العام مثل فرنسا (المقدم، 1997، صفحة 183) وأستراليا (السريفي، 2007، 191) والولايات المتحدة الأمريكية التي تبنت أفضل نموذج لمدونة التخليق.

فبقراءة هذه المدونة، نجد أنها تتضمن مجموعة من المبادئ عددها إحدى عشر مبدأ، وكل مبدأ مرفق بتقرير حول السلوك المرتبط به والذي يتعين العمل به وهي:

- احترام القانون- المسؤولية والمساءلة-التعهد- الرد السريع-التبليغ والتشهير- إعلام الجمهور والسرية - صراع المصالح - التخليق المهني- التنمية المهنية - التوازن في الأداء-المعارف والمؤهلات.

وهذه المدونة هي مرفقة بمسلسل متابعة السير وبآليات تنظيمية متعددة تؤمن تكريسه على أرض الواقع.

لذلك نأمل أن يسير المغرب واليمن على خطاه ويطبق مقتضيات تخص مكافآت للأداء الجيد والاعتراف بالسلوك الحسن ومدح السلوكيات النموذجية.

أما في الجمهورية اليمنية، فعلى الرغم من أن المشرع اليمني نص في الفصل الثاني "واجبات الموظف" بعدة نقاط مثل<sup>7</sup> أن يؤدي العمل المنوط به بدقة وأمانة، والمواظبة في العمل وإتباع التسلسل الإداري في الاتصالات بما يحقق التوازن بين السلطة والمسؤولية واحترام المواطنين وبذل أقصى الجهود من أجل تسهيل معاملاتهم وإنجازها على أكمل وجه والحرص على ممتلكات الدولة... الخ

إلا أن المشرع اليمني لم يحدد الطريقة التي يتم تنفيذ هذه الواجبات لذلك تعرضت لعدة ثغرات مما أدى إلى تشويهها، وانحرافات متعددة من قبل الموظفين يعود سببها لضعف الوازع الأخلاقي، لذلك كانت مدونة الأخلاق ضرورة في إدارتنا اليمنية ونتمنى أن تستفيد من التجربة الأمريكية والفرنسية في هذا المجال.

**ثانياً: الالتزام بميثاق حسن التدبير.**

إن التخليق مدخلا رئيسيا للإصلاح الإداري ومرتكزا أساسيا لكل المبادرات الإصلاحية، ذلك أن معظم مظاهر القصور والاختلالات التي تشوب الإدارة تعزى في الأصل إلى انحطاط الأخلاق أو غيابها (حيث شكل الاهتمام بتخليق الحياة العامة هاجسا رئيسيا لدى جميع دول المعمور، وذلك منذ العشرية الأخيرة من القرن الماضي، حيث عرفت عملية محاربة الفساد إبرام عدة اتفاقيات دولية، كما أصبحت تهيم على مواضيع المؤتمرات الدولية والإقليمية)، فالأخلاق كما قال جلالة الملك محمد السادس نصره الله " هي أساس من أسس الدولة تقوم بقيامها وتنتهز بانهارها ". (مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام المنظمة يوم 29، 30 أكتوبر 1999)

<sup>7</sup>- راجع المادة 26 و27 من قانون الخدمة المدنية اليمني السابق ذكره.

وقد أدت التوجيهات السامية لجلالة الملك إزاء الحكومة مقارنة هذا الورش الإصلاحية من جوانبه الأساسية التخليقية والترشيديّة والتوجيهية، من خلال إطار مرجعي لهذه الإصلاحات يتمثل في ميثاق حسن التدبير الذي يجسد الإرادة الثابتة للحكومة في ترجمة سياسة التغيير من خلال مبادرات قطاعية عملية ومتواصلة، حيث تم الإفصاح عن هذا التوجه في التصريح الحكومي أمام البرلمان (حيث صرح الوزير الأول بأن ميثاق حسن التدبير هو بمثابة التزام لدى إدارتنا بجميع مكوناتها للانخراط بعزم وثبات في مسلسل التغيير التي تسعى الحكومة تحت القيادة النيرة لجلالة الملك محمد السادس نصره الله، إلى تشييده وترسيخه وذلك عبر تدابير وإجراءات عملية ملموسة تروم في نهاية المطاف لتعزيز روابط الثقة بين المرافق العمومية والمواطنين)، وقوام هذه الإرادة التزام أعضاء الحكومة باتخاذ تدابير ترمي إلى اعتماد قواعد سلوك جديد في ميدان تدبير الشأن العام، والهدف من ميثاق حسن التدبير هو تحقيق الفعالية الإدارية التي تعتبر أحد المحددات العضوية والفنية، وبها يقاس نجاح المنظمات الإدارية أو فشلها ومدى حسن استغلالها للموارد المالية والبشرية أو تبذيرها. (فضلا عن الإصلاح الذي عرف على المستوى التشريعي بخلق مدونة المحاكم المالية والنص على إعداد المجالس الجهوية للحسابات التي من المنتظر أن تساهم في ضبط جيوب الانزلاقات على المستوى الجهوي. الإصلاح الإداري بالمغرب، الإدارة المغربية وتحديات 2010، مرجع سابق، ص 120). ويعد هذا الميثاق إطارا مرجعيا يحدد القيم والمبادئ الكبرى التي يجب أن تشكل أساس العمل والتصرف في نطاق جميع المرافق العمومية بهدف خدمة المصلحة العامة وتلبية حاجيات المواطن وإعادة ثقة الإدارة.

ويتمحور ميثاق حسن التدبير حول المنطلقات التالية: (عقلة، 2006، صفحة 209)

أولاً: الالتزام بالعمل على تخليق الحياة الإدارية.

ثانياً: الالتزام بترشيد وعقلنه التدبير العمومي.

ثالثاً: الالتزام بتدعيم التواصل والتشاور وانفتاح الإدارة على محيطها.

حيث أن المنطلق الأول هو أخلاقي دعا إلى محاربة كل أشكال الانحراف، واعتبر تهذيب أخلاقيا المرفق العام من المطالب الأساسية والملحة للمجتمع، ذلك أن استمرار تنامي مظاهر الفساد الإداري يشكك لا محالة في مصداقية وجدوى الإصلاحات الإدارية، ولهذا صار من الضروري إعادة الاعتبار للأخلاقيات داخل المرافق العمومية وعودة كافة العاملين بالإدارة إلى مراعاة ضوابط السلوك المستقيم في عملهم اليومي لإعطاء صورة مشرفة ومغايرة عن المصالح العمومية، ويقتضي الأمر إشاعة ثقافة بديلة داخل الإدارة قوامها التمسك بالقيم والمبادئ الأخلاقية.

ولبلوغ هذه الأهداف تعلن الحكومة التزامها بالعمل على:

- تنمية ثقافة أخلاقية سليمة ترتكز على القيم والمبادئ المثلى من التعامل مع المواطنين وذلك بالحث على الإنصاف والاستقامة والنزاهة وإعطاء القدوة التي تعزز الممارسة الأخلاقية داخل المرافق العمومية.
- احترام القواعد القانونية وتنفيذ أحكام القضاء وإرساء دعائم دولة الحق والقانون حرصا على تعزيز علاقات الثقة بين الإدارة ومحيطها.

- ضمان مساواة المواطنين أمام المرفق العام.

- استكمال وتكليف المنظومة القانونية والمؤسسية ضمانا لتجسيد هذه المبادئ.

لذلك يمكن القول بأن ميثاق حسن التدبير إجراء حضاري وبيداغوجي وسلوكي متقدم يكتسي عدة إيجابيات طموحة جدا لكنه لا يتوفر على عنصر الإلزام.

لذا فإن تطبيق أفكار ميثاق حسن التدبير رهين بإصلاح الأشخاص قبل إصلاح الإدارة ويحتاج إلى وقت ونزع وتفعيل من طرف الإدارة والفعاليات السياسية والمجتمع المدني (عقلة، 2006، صفحة 237)، للأخذ بأفكار الميثاق وحتى تبرهن الحكومة على إرادتها الجادة في تحديث وتخليق المرفق العام من خلال الوقوف على مكانم القصور والاختلالات التي تطل المنظومة الأخلاقية بالمرفق العام، يستخلص أن القضاء على هذه الاختلالات ومحاربة مظاهر الفساد الإداري ليست أمرا مستحيلا، كما أن استئصالها بشكل فوري وحاسم أمر ليس باليسير إذا لم تتضافر جهود جميع الفاعلين من قطاعات إدارية وجمعيات وفرقا اقتصاديين وسياسيين واجتماعيين والجهازين التشريعي والقضائي والمؤسسات الإعلامية ومعالجة هذه الظاهرة من خلال برنامج متكامل متعدد العناصر يراعي الشروط الموضوعية بترسيخ قيم الأخلاقيات بالمرفق العام.

#### الفرع الثاني: إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في قطاع الوظيفة العمومية

إن أهمية إقحام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يتجلى أساسا في الرفع من مردودية التدبير والتسيير الإداريين بحيث أصبح التدبير من أهم تطبيقات المعلومات سواء تعلق الأمر بتدبير الموارد البشرية، أو المالية، أو الإنتاج، أو التخزين، بل حتى وضع الخطط والاستراتيجيات التدبيرية أصبحت لا تستغني عن الأدوات المعلوماتية والاتصالية. (كمال، 2002، صفحة 11)

#### الفقرة الأولى: تكنولوجيا الاتصالات في المرفق العام.

إن مشروع الإدارة الالكترونية جزء لا يتجزأ من السياسة الشاملة للحكومة في ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وفي إطار تطوير هذا المشروع لا بد من وضع توجهات أساسية وأهداف أولية وجب أن تندرج في بنود السياسة العامة للحكومة. (مهنا، 2006، صفحة 303)

• إن الأهداف العامة المسطرة في مجال استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ترمي على العموم إلى تزويد المواطن بإدارة فعالة وسريعة وخدمات ذات مستوى عالي وتمكينه من الحصول على طلباته الإدارية بصفة شفافة ومنظمة.

• أما الأهداف الخاصة فتتمثل في:

\* الانتقال من التدبير الورقي إلى التدبير المعلوماتي، وذلك بتطوير نظم المعلومات القطاعية والمعلومات الأساسية في مجال التسيير الإداري في المرافق العامة.

\* توسيع وتعميم تكنولوجيا المعلومات والاتصال بالمرافق العامة

\* التخزين لجميع الوثائق الإدارية ذات الصبغة العمومية بما في ذلك الإصدارات والمستندات والتقارير والنصوص القانونية والمطبوعات الإدارية.

\* تقديم خدمات عبر الشبكة العالمية (انترنت) بأقل تكلفة وأكثر إنتاجية وشفافية.

ولبلوغ جميع هذه الأهداف يجب وضع مخطط استراتيجي لبلورة السياسة الوطنية الخاصة بتنمية استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الإدارية وخلق محيط مؤسساتي (على المستوى المؤسساتي إحدات جهاز إداري عالي المستوى يعنى بتطوير وتنشيط وتوجيه وتتبع استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مجال التسيير الإداري)، وقانون ملائم ووضع ضوابط ومقاييس موحدة للمواقع الالكترونية والعملية تبادل المعلومات والمعطيات بين الإدارات. (وتتمثل حول الإخراج إلى حيز الوجود، قانون حول التأشير الالكترونية وقانون حول الأمن القانوني للاتصالات الالكترونية... الخ.) فإذا كانت الاختلالات في الإدارة اليمينية كما عرفتها سابقا، والتي تتوزع بين أسباب قانونية تتمثل في عدم نجاعة النصوص القانونية وأسباب سياسية جعلت من الرشوة أداة ممارسة السلطة والتعاطي للسياسة وأسباب اقتصادية تبررها المدرسة النيو ليبرالية بتدخل الدولة في دورة النشاط الاقتصادي للدولة، وعكس ذلك هناك من يرجعها إلى تصدع القيم الأخلاقية واندحار الحس الوطني في تدبير الشأن العام وأمراض أخرى كالبيروقراطية وسوء التسيير والتدبير والاختلاس والإنفاق اللاتموي للأموال العامة. (حضراني، 2003، 198)

فإن لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات أهمية كبرى في هذا المجال من إزالة الطابع الشخصي على المساطر والإجراءات الإدارية من خلال أتمتها ورقمتها، وبالتالي بلوغ وتحقيق الغاية المتجلية في تبسيط هذه المساطر بهدف تقريب الإدارة من المواطن وتقديم أفضل الخدمات له والاستماع له والاستجابة لحاجياته. (السريفي، 2007، صفحة 103) والإدارة الإلكترونية تسمح من خلال وضع المساطر والوثائق الإدارية على الخط بتحسين جودة الخدمة المقدمة للمرتفقين من خلال تجاوز الطابع الورقي لهذه التعديلات واعتماد المساطر عن بعد، ومن خلال إقحام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات داخل الإدارة المغربية، ويمكن تجاوز معظم مظاهر الفساد التي تطبعها والمشار إليها سابقا، فالإدارة الإلكترونية تحقق المساواة بين المواطنين في الولوج إلى المعلومة دون حاجة إلى وسيط أو إلى حضور شخص إلى الإدارة. (السريفي، 2007، صفحة 103)

ومن جهة أخرى، فإن التعامل الإلكتروني يمكن المر تفق من ربح الوقت وتقليل التكدس والانتظارية أمام الإدارات، كما أنه يضعف نسبة التعاملات القائمة عن الزبونية كظاهرة مرضية للإدارة.

كما أن ذلك يقلل من إضفاء الطابع الذاتي والشخصي على التعاملات الإدارية، وبالتالي تضعف من مستوى الممارسات المحسوبة والزبونية، إضافة إلى كون تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تتميز بإضفائها عنصر الوضوح والشفافية على الإجراءات الإدارية وتتعدم بالتالي أي إمكانية للرشوة. (جوهرى، 2005)

لذلك يمكن القول بأن الاستخدام الأمثل للتكنولوجيا الحديثة المتطورة والاستفادة الحصول من إمكانيتها يتوقف الدرجة الأولى على توفير القوى البشرية المؤهلة والمدربة في هذا المجال لأن الإدارة ليست سوى مجموعة من الأشخاص والبنيات أنيطت بها مجموعة من الأدوار والوظائف (عقلة، 2006، صفحة 75)، فبغير الاهتمام بهذا العنصر لن تستطيع الإدارة تحقيق أهدافها وفي مقدمتها تطوير العمل الإداري.

لذلك فإن الدول النامية بحاجة ماسة لإدخال هذا النوع من التقنيات خاصة المغرب واليمن.

حيث إن هناك العديد من المحاولات التي قام بها المغرب في مجال تكنولوجيا الاتصالات بغية الرفع من مستوى إدارتها

من هذه التكنولوجيا وبالتالي تحديث وعصرنه آليات استغلالها<sup>8</sup>.

وفي الجمهورية اليمنية عملت وزارة الخدمة المدنية على تطوير الخدمة المدنية باتفاق بين الحكومة اليمنية والبنك الدولي ومن جملة أهداف هذا التطوير إنشاء إدارة وقطاع للمعلومات في الوزارة يلبي حاجات الحكومة في مجال تخطيط القوى العاملة وإدارة الأفراد<sup>9</sup>، وقد كانت هناك أنشطة فرعية لتطوير نظام دقيق للمعلومات الحاسوب لأغراض تخطيط القوى العاملة وغيرها<sup>10</sup>.

ووضعت وزارة الخدمة المدنية نظام للمعلومات في مجال إحصاء القوى العاملة والتشغيل والأجور، تحليل البيانات المتعلقة بها وإعداد الدراسات بذلك وتطوير عملياتها بما يؤدي إلى إرساء نظام شامل لمعلومات القوى العاملة والتشغيل على صعيد الإدارة العامة للدولة بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية<sup>11</sup>.

### الفقرة الثانية: تفعيل عملية الاتصال داخل المنظومة الإدارية ومع الجمهور.

إن الإدارة العمومية في الدول النامية تعاني من قلة التواصل مع الجمهور لاعتمادها على أساليب وبنيات تقليدية يغلب عليها الطابع الشكلي والقرار الأحادي الجانب ولقد أضحت من بين الأولويات الأساسية هو البحث عن السبل الملائمة للتواصل الذي من شأنه يخلق نوع من التقارب سواء داخل المؤسسة الإدارية أو في علاقتها بمحيطها. (الزدجالي، 2006، صفحة 58)

### التواصل الداخلي داخل المرفق العام.

يعتبر التواصل الداخلي داخل الإدارة الواحدة من الأمور الأساسية في تطوير العملية الإدارية خصوصا أنه يمثل جوهرها وتعني كل الأنواع الأخرى أفقيا وعموديا من الأعلى إلى الأسفل وهو الاتجاه الغالب أو من الأسفل إلى الأعلى في إطار تطبيق أوامر خطية أما الاتصال الأفقي فهو الذي يتم بين العاملين داخل المؤسسة، ويعتبر هذا النوع من أهم الأنواع لأنه يساهم وبشكل فعال في خلق جو من الثقة والتبادل المعرفي، كما يؤثر على العاملين في العمل ويدفعهم للعمل بنشاط لضمان تأييدهم لسياسات وقرارات الإدارة.

### التواصل الخارجي في المرفق العام. (الزدجالي، 2006، صفحة 58)

التواصل الخارجي لا يقل أهمية عن التواصل الداخلي ويقصد به تواصل الإدارة مع محيطها سواء مع الجمهور المتعامل

<sup>8</sup> من هذه المحاولات:

- يونيو 1997: خلق مجموعة تكنولوجيا المعلومات من طرف وزارة التجارة والصناعة، وتنظيم أول لقاء وطني حول " تطوير الخدمات عن بعد بالمغرب"

مارس 1998: خلق كتابة الدولة لدوى الوزير الأول المكلف بالبريد وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

فبراير 2000: خلق اللجنة الوزارية لتطوير وتشجيع التجارة الإلكترونية.

يونيو 2001: تقديم أول وثيقة "استراتيجية المغرب الإلكتروني، مقترحات لبناء التقنين العملي.

<sup>9</sup> مشروع وزارة تحديث القطاعات العامة، الملتقى الأول لإعادة البناء والهيكلة، مرجع سابق ص: 93.

<sup>10</sup> نظام المعلومات المتكاملة لإدارة الموارد البشرية عبارة عن قاعدة بيانات تتقاسمها جميع وظائف الموارد البشرية

<sup>11</sup> وكانت أهم خطوة تتخذها وزارة الخدمة المدنية في سبيل إيجاد قاعدة بيانات تمهيدا لبناء نظام معلومات الموارد البشرية المسح الوظيفي لعام 1998م حيث أن هدف هذه الخطوة التعرف على حجم وخصائص القوى العاملة في الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط والتعرف على حجم العمالة غير اليمنية وخصائصها بالإضافة إلى استخدام نتائج المسح لغرض زيادة فعالية برامج الإصلاح الإداري والمالي وذلك من خلال تنظيف الجهاز الإداري من الوظائف المزدوجة والوهمية وقد مثلت عملية المسح الوظيفي الخطوة الأولى لاتخاذ العديد من القرارات الخاصة بالعاملين والمتعلقة في عملية الإحالة على التقاعد وإمكانية إعادة توزيع الموظفين بحسب تخصصاتهم وتوفير المعلومات لمستخدميها بغرض اتخاذ القرارات.

معها أو مع المؤسسات الأخرى المتواجدة بالمحيط. سيما وأن التحديات الراهنة تفرض على الإدارة الانفتاح على المحيط الخارجي وخلق شراكة دائمة معه من أجل لعب الدور الأساسي المنوط بها، وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للجمهور في ظروف حسنة وإنسانية، وحسن الاستقبال للجمهور والتفاهم والإنصات من أجل خلق تنمية اقتصادية واجتماعية

#### الخاتمة

الآن، فقد أصبحت العلاقات العامة وظيفية من وظائف الإدارة، تهدف إلى تقدير أهمية الرأي العام، وترمي إلى تخطيط وتنظيم الجمهور لتوضيح معالم سياسته وحقيقته أهدافها للأفراد العاملين بها، والجمهير التي تتعامل معها والمجتمع الذي تباشر نشاطها فيه، بغرض إيجاد نوع من التفاهم المتبادل.

ويتوقف بقاء أي إدارة من الإدارات، وتقدمها على تأييد الرأي العام ورضى الجمهور عما تقدمه من أداء من جهة، وعلى الروح المعنوية المرتفعة لمستخدميها وموظفيها واقتناعهم بالعمل داخل لمؤسسة من جهة أخرى، لذلك كان من الطبيعي أن تعمل كل منظمة على تحسين علاقتها بكلا الطرفين، ويمكن أن نعرف العلاقات المراد إقامتها مع الجمهور بالعلاقات العامة الخارجية، مقارنة مع العلاقات الداخلية التي تقيمها المؤسسة مع المستخدمين.

#### الاستنتاجات

- 1- ان مفهوم العلاقات العامة وتطبيقاتها في الادارة العمومية في النظام المقارن ينظمها القوانين ولوائح الخاصة بالخدمة المدنية لذلك تعتبر علاقة نظامية
- 2- الجمهور الداخلي هو نقطة الاساس التي يجب ان تعامل معاهد الادارة لأنه من يمثل الادارة امام الجمهور الخارجي لذا يجب اعطاء الموظف الاهمية الكافية من العلاقات واشباع الاحتياجات المادية والنفسية ومن ثم الانطلاق نحو الجمهور الخارجي المواطن والمتعامل مع الادارة
- 3- توجد العديد الاختلالات السلوكية والقانونية لذا يجب العمل على اصلاح الادارة تخليق منتسبيها
- 4- القوانين المنظمة لعلاقة الادارة مع الجمهور تشكل الإطار القانوني للتعامل مع الجمهور لما لها من قوة الازم خاصة في المرافق العامة
- 5- تعتبر التكنولوجيا من المقاربات الجديدة في الادارة العامة للتقرب أكثر من المواطنين مثل الحاسبات الكترونية وتقنيات تدبير الوقت.

#### التوصيات

- 1- يجب تفعيل العلاقات العامة في القطاع العام بنفس الالية المطبقة في القطاع الخاص واستيراد تقنيات القطاع الخاص في الادارة العامة
- 2- اعادة النظر في المنظومة القانونية لعلاقة الادارة مع المرتفق وتفعيل ميثاق حسن التدبير والتركيز على الجانب السلوكي للموظف من خلال التدريب والتطوير والمتابعة
- 3- يجب استخدام التكنولوجيا بشكل كبير في التعامل بين الادارة والمر تقق لما لها من فوائد اهمها تسهيل الاجراءات وسرعتها وعدم فتح المجال للموظف للتماطل واللامبالاة
- 4- تفعيل النيات الثواب والعقاب والاخذ بالتغذية العكسية من الجمهور تجاه الموظف كأساس في التقييم

- 5- الاستماع للشكاوى من الجمهور والرد السريع لاي استفسارات او ملاحظات من قبل المرتفق
- 6- وضع المصلحة العامة كهدف نهائي لجميع موظفي القطاع العام والخاص وتفعيل سياسة القرب من المواطن والجمهور والزبائن سياسة الابواب المفتوحة كألية جيدة للاستماع والقرب من الجمهور .

### المصادر والمراجع

- ابراهيم الغمري، السلوك الإداري والعلاقات العامة (الإسكندرية، دار الجامعات المصرية 1970 .  
جان شوميلي ودني هويسمان " العلاقات العامة " ترجمة فريد انطونيومي - بيروت 1975 .  
سمير محمد حسين، خالد محمد، كمال مرغلتي، رشا سعيد هارون: إدارة العلاقات العامة في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية- 1998 .  
حسن حلبي، مبادئ في العلاقات العامة، منشورات عويدات بيروت- باريس-  
عبد الكريم درويش- ليلا تكتلا: أصول الإدارة العامة- 1982 .  
المبادئ العامة للقانون الإدارة: محمد المرغيني الطبعة الرابعة 1984 .  
جبارة عطية جبارة، الاتجاهات النظرية في علم الاجتماع الصناعي، دار الوفاء للطباعة والنشر الإسكندرية طبعة 2001 .  
حامد الحرفة، اصدار موسوعة الإدارية الحديثة والحوافز، الدار العربية للموسوعات الجزء الثاني، من غير تاريخ نشر.  
ثريا أشمال، عقلنة تدبير الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية/ رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 1996-1997 .  
نبيل حسين النجار، إدارة الموارد البشرية، مدخل نظري تطبيقي، مكتبة عين شمس طبعة 1989-1990 .  
محمد ياسين العشاب، نحو تخليق السلوك الإداري، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، طنجة، العام الدراسي، 2004-2005 .  
علي السلمي، السلوك الإنساني في الإدارة، 1975، مكتبة غريب، ص 229 .  
محمد حسين أنعمي، السلوك البشري ودوره في الإصلاح الإداري، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، العام الجامعي 1999-2000 .  
عبد الحق عقلة، علاقة الإدارة مع الجمهور، أطروحة دكتوراه الدولة، 1985، كلية الحقوق، أكادال، الرباط، "باللغة الفرنسية" .  
السيد عليوة، تنمية مهارات العلاقات العامة في ظروف المنافسة، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ص 37 .  
الحس الوزاني الشاهد، تشخيص الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطنين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55 يناير / أبريل 2004 .  
رضوان أبو جمعة، الوظيفة العمومية بالمغرب على درب التحديث، الطبعة الأولى 2003 .  
نجا آيت كايو، تحديث الإدارة المغربية ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، أكادال، 2002، 2003 .  
عبد الحق عقلة، دراسات في علم التدبير، الجزء الأول، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006/2007 .  
محمد اليكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون للطباعة والإشهار، 2005،  
الإصلاح الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 68، الطبعة الأولى، عام: 2002، ص: 111 .  
عبد الحق عقلة، تأملات حول بعض مجالات علم الإدارة، دار القلم للطباعة، الرباط، الطبعة الثانية 2005 .  
الإصلاح الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 68، الطبعة الأولى، عام: 2002، ص: 111 .  
حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، إصدارات المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية 1996 .  
يونس السريفي، الفساد الإداري، من المقاربة القانونية نحو الحكامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، طنجة، العام الجامعي، 2007-2008 .  
محمد ياسين العشاب، نحو تخليق السلوك الإداري، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، طنجة، العام الجامعي، 2004-2005 .  
أزيخ ربيعة: "الإدارة العمومية المغربية ورهانات الحكامة والمواطنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، الموسم الجامعي 2004-2005 .  
ناجي كمال، استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بالإدارات العمومية واقع وآفاق، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، أكادال، الرباط، العام الدراسي، 2002-2003 .  
محمد نصر مهنا، إدارة الأزمات، مؤسسة شباب الجامعة السنة 2006 ص303-الإدارة المغربية وتحديات 2010،  
محمد نبيل السريفي، الإدارة الإلكترونية بالمغرب ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، طنجة، 2007 .  
عزيز جوهري، التوقيع الإلكتروني والإثبات، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، القانون الخاص، أكادال الرباط. 2005 .  
يوسف ابن أحمد الزدجالي، دور التكنولوجيا الحديثة في الإصلاح الإداري، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، طنجة العام الدراسي 2006-2007 .

نزار توفيق الحسن، بعض معاناة الجمهور في تعامله مع الجهاز الإداري. مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية، العدد 3، نوفمبر 1979.

القرارات والمراسيم الحكومية  
قرار السكرتير العام للحماية بتاريخ 7 فبراير 1997، أورده عبد القادر باينة، الموظفون العموميون بالمغرب، مرجع سابق، ص 370.

قرار بتاريخ 13 يوليوز 1948 بتحديد مقادير التعويض عن السكن الممنوحة للمديرين والمديرين المساعدين وأتباعهم من الموظفين الساميين.

مرسوم رقم 2.81.504 بتاريخ 16 مارس 1982 تحدد بموجبه الاستفادة من التعويض عن التمثيل والتعويض عن السكنى إلى بعض موظفي الدولة (ج.ر عدد 3623 بتاريخ 7 أبريل 1982 ص 338).

مرسوم رقم 2.56.181 بتاريخ 20 شوال (31 مارس 1956) المتعلق ببيان الشروط التي يجوز بمقتضاها استعمال السيارات لحاجيات المصلحة وتحديد قدر التعويض.

ظهير شريف رقم 1.57.187 بتاريخ 12 نونبر 1963، (ج.ر عدد 2666 بتاريخ 29 نونبر 1963) ص 2680.  
مرسوم رقم 2.87.76 بتاريخ 6 أكتوبر 1987 لمنح ملابس العمل لبعض الموظفين والمستخدمين التابعين لوزارة الشؤون الخارجية والتعاون (ج.ر عدد 3919 بتاريخ 9 دجنبر 1987 ص 1175).

مرسوم رقم 2.83.712 بتاريخ 2 شتنبر 1983 (ج.ر عدد 3697، بتاريخ 7 شتنبر 1983 ص 1269).  
ظهير شريف رقم 101.298 صادر في 23 رمضان 1422 (9 دجنبر 2001) بإحداث مؤسسة ديوان المظالم (ج.ر عدد 4963 بتاريخ 24 دجنبر 2001، ص 4281-4283).

القانون رقم 03.01 الصادر في 23 يوليوز 2002 (ج.ر عدد 5029 بتاريخ أغسطس 2002، ص 2282).  
قانون 11 يوليوز 1979 المتعلق بالتعليق وتحسين علاقة الإدارة بالجمهور " القانون الفرنسي "

Michel Grozier : « Les temps modernes, n° 59, 1951.

C. Salleron: " Les gommages et les mondes », sept ; 1961.

Fédération nationale des organisations de sécurité sociale: « Relations publiques dans le régime de sécurité sociale », 1<sup>er</sup> trimestre n° 13 , p. 11.

Schneider Christian : Principes et techniques des relations publiques », 1970, 1<sup>ère</sup> édition Delmas et compagnie, p. 172.

Jean Chan mely et D. thurisman: " les relations publiques », PUF, 7<sup>ème</sup> édition, p. 67.

Romain Langer et Alin Burland : « Management public », ( gestion et légitimité ), éd

Robert Catherine : « Le fonctionnaire français », édition, Albin Michel, 1981, p. 391.